

Vol. 1 (1848-1865), Avant-propos et Introduction

I. Avant-propos

L'objectif de la collection de «Documents diplomatiques suisses» est à la fois scientifique et pratique. Il s'agit, dans l'esprit de ceux qui en assument la responsabilité, de mettre à la disposition des chercheurs et des praticiens, les sources officielles utiles pour la reconstitution et pour la compréhension de l'histoire de la politique étrangère de la Suisse, d'un Etat neutre mais profondément impliqué dans le système politique international.

Placée sous le patronage de la Société Générale Suisse d'Histoire, l'entreprise a reçu l'appui du Département fédéral des Affaires étrangères¹ et le soutien financier du Fonds national suisse de la recherche scientifique. L'Association suisse de politique étrangère lui a apporté le témoignage de son intérêt. Une Commission nationale pour la publication de documents diplomatiques suisses, comprenant des représentants de tous les milieux concernés, assume la responsabilité de la publication. L'édition des 15 volumes prévus pour la période 1848—1945 est assurée par les divers Instituts d'histoire des Universités et Hautes Ecoles suisses: Bâle, Berne, Fribourg, Genève, Lausanne, Neuchâtel et Zurich, par le Bureau de la commission de publication et par les Archives fédérales. L'ordre de parution des volumes est fonction de l'avancement des travaux au sein de chacune de ces institutions.

Les documents publiés proviennent des Archives fédérales où sont conservés les actes du Parlement, du Gouvernement et des départements fédéraux (ministères). La Suisse ayant un gouvernement collégial, toutes les décisions de quelque portée relèvent du seul Conseil fédéral. De plus, les divers départements et offices sont concernés par l'un ou l'autre aspect de la politique étrangère de la Suisse. Il s'ensuit que les documents publiés ne reproduisent pas uniquement les actes du Département fédéral des Affaires étrangères; une part appréciable des textes provient des actes du gouvernement lui-même — ainsi les procès-verbaux des séances et les décisions du Conseil fédéral — de divers départements ou d'offices spécialisés, ou encore de délégations et de commissions spéciales qui ont transmis des rapports au gouvernement, sans oublier des lettres de personnalités officielles ou exerçant des fonctions semi-officielles, voire de représentants d'institutions privées.

La collection ne vise pas à documenter l'ensemble des événements extérieurs intéressant la Suisse ni à reconstituer toute l'évolution de la politique étrangère de la Confédération. Elle s'attache plutôt à illustrer les traits essentiels de la politique extérieure suisse dans ses diverses dimensions ainsi que les conceptions et les données fondamentales des relations internationales. Ont été retenus pour la publication d'abord des textes qui font saisir l'orientation générale de la politique extérieure suisse ou qui ont pu déterminer, à un moment donné, cette orientation; ensuite des textes qui montrent le rôle de la Suisse dans la politique internationale ou qui éclairent son attitude face à tel événement ou face à tel problème; des rapports, des analyses de situation qui contiennent des informations originales ou qui reflètent le point de vue du neutre sur des événements importants; enfin, des instructions, des avis, des notices et des correspondances qui sont indispensables à la compréhension de telle ou telle affaire.

Les documents sont présentés dans l'ordre chronologique à l'exception des textes placés en annexe. Afin d'en faciliter la consultation thématique, on a

¹ Anciennement: Département politique fédéral



établi une table méthodique et un index. En règle générale, les documents sont publiés intégralement et dans leur langue d'origine. Les passages supprimés sont indiqués par des points de suspension entre crochets; une note en donne parfois l'essentiel. Les formules de salutations ont été supprimées, sauf dans le cas où elles paraissent avoir une signification particulière.

La partie rédactionnelle est écrite dans la langue du directeur du volume. Elle se distingue du texte du document lui-même reproduit en caractère romain, par l'emploi de *l'italique*. Les passages soulignés ou en caractères espacés du document original sont également rendus par l'italique. Les interventions de la rédaction à l'intérieur du document figurent entre crochets. L'orthographe et la ponctuation ont été modifiées sans autre dans les cas de fautes évidentes ou pour unifier l'écriture à l'intérieur du texte.

L'en-tête des documents comprend les éléments suivants: la cote d'archives, le titre rédactionnel — pour les auteurs et les destinataires des documents, on indique soit les noms et les initiales des prénoms des personnes avec leur fonction, soit les administrations et les services concernés —, la qualification du texte (copie, minute) dans le cas où l'on n'a pu reproduire l'original, le genre du document, sa date et son lieu de rédaction. En outre, lorsque ces indications apparaissent sur l'original, l'en-tête peut comprendre encore: le degré de classification (confidentiel, secret) ou d'urgence du document, son numéro d'ordre, les initiales (ou la référence) du rédacteur et du secrétariat, l'objet du texte reproduit. Quand il est repris littéralement, le titre du document lui-même est rendu en PETITES CAPITALES DE CARACTÈRE ROMAIN. Lorsqu'elles sont suffisamment caractérisées dans le texte qui les introduit, les annexes sont reproduites sans nouvel intitulé. Des organigrammes en fin de chaque volume fournissent des renseignements sur la structure administrative et sur la représentation diplomatique de la Suisse à l'étranger et des pays étrangers en Suisse.

L'appareil critique est délibérément limité. Les notes visent avant tout à corriger les inconvénients de l'indispensable sélection, en fournissant notamment des références aux documents non publiés et aux imprimés officiels que le lecteur voudrait pouvoir consulter. Dans la mesure du possible, il est fait renvoi aux documents mentionnés dans les textes publiés, sauf dans les cas où leur contenu ressort suffisamment du document. La formule «non reproduit», sans indication de provenance, signifie que les documents en question figurent dans les mêmes dossiers que le texte reproduit. Lorsqu'un document présumé important a fait l'objet d'une recherche approfondie qui aboutit à un résultat négatif, on l'indique par la formule «non retrouvé».

Ces quelques règles ont pour objet d'assurer l'homogénéité de cette publication de documents qui couvre près d'un siècle tout en laissant aux éditeurs de chaque volume la liberté nécessaire pour tenir compte de l'esprit d'une époque et de la variété des problèmes qui se sont posés au gouvernement et au peuple suisses.

Genève et Berne, septembre 1979

Commission nationale pour la
publication de documents diplomatiques suisses
JACQUES FREYMOND, *Président*
OSCAR GAUYE, *Vice-président*

II. Introduction

Si 1848 marque le début d'une Confédération nouvelle, et partant le début de la collection des *Documents diplomatiques suisses*, peut-on dire pour autant que cette date inaugure aussi une nouvelle politique extérieure de la Suisse? La réponse est complexe et comporte différents aspects.

Sur le plan juridique et institutionnel, les rapports entre les cantons et le nouveau pouvoir central se trouvent modifiés. Un Département est créé, explicitement chargé de la politique extérieure, mais doté encore de moyens administratifs très modestes. Les cantons n'ont pratiquement plus aucune compétence en politique étrangère où l'interlocuteur est désormais le Conseil fédéral, même si, dans certaines questions particulières, les tractations se font à trois: Etranger, Conseil fédéral et Canton. Ce changement est de nature à modifier la perception que l'étranger a de la Suisse.

Sur le plan économique, un nouvel espace est créé, correspondant à un marché unique, doté d'une seule monnaie et d'un même système des poids et mesures. Ce marché demeure cependant restreint et d'un faible poids dans les négociations commerciales avec l'étranger. Malgré le progrès que constitue la suppression des douanes intérieures, les disparités économiques régionales perdurent, héritées d'avant 1848. La richesse et le dynamisme industriel de certaines régions, à l'origine de la prospection de nouveaux marchés extérieurs et d'une meilleure représentation consulaire, coexistent avec la pauvreté d'autres régions, qui alimentent principalement l'émigration outre-mer.

Sur le plan politique, l'attitude de la Suisse face à l'étranger se définit par la stricte observance de la neutralité telle que reconnue en 1815. Les difficultés causées par l'afflux des réfugiés, encore qu'elles ne soient pas nouvelles, reflètent l'esprit du temps, l'antagonisme entre radicalisme et conservatisme, en même temps que la situation exceptionnelle de la Suisse, où 1848 a marqué la victoire des radicaux dans une Europe où les forces conservatrices sont revenues au pouvoir. Concomitamment resurgissent des problèmes hérités de 1815, comme l'affaire de Neuchâtel, la question de Savoie ou celle de la vallée des Dappes, problèmes qui seront résolus entre 1857 et 1863.

Les pouvoirs ont changé, mais les cantons n'acceptent pas sans peine la perte d'une partie de leur souveraineté. Le Conseil fédéral doit leur rappeler que si la Constitution fédérale laisse aux cantons le droit de conclure avec l'étranger des traités sur des objets concernant l'économie, les rapports de voisinage et la police, elle «statue formellement aussi que les rapports entre les cantons et les gouvernements étrangers ou leurs représentants ont lieu sans exception par l'intermédiaire du Conseil fédéral». Il importe de montrer que la Confédération constitue une unité vis-à-vis de l'extérieur et de «faire disparaître l'erreur consistant à admettre que la Suisse est formée de souverainetés sans aucun lien entre elles et avec lesquelles on peut à son gré traiter sans avoir égard à l'alliance qui rattache les diverses parties». Ce même rappel, le Conseil fédéral devra l'adresser en 1850 au Ministre de France qui avait communiqué directement au chef du Gouvernement bernois une dépêche du Ministre des Affaires étrangères, et il précisera bien qu'il ne s'agit pas là «d'un simple mode de correspondance, mais de l'essence même de la Constitution fédérale».

Genève offre un exemple de la réticence des cantons à accepter le nouveau régime. En 1849, il dénie au Conseil fédéral le droit de renvoyer, sans l'accord des Chambres, les étrangers qui compromettent la sûreté de la Suisse. Le Conseil fédéral réfute cette interprétation de la Constitution et signale au

Conseil d'Etat genevois que les cantons peuvent réclamer auprès de l'Assemblée fédérale contre les mesures qu'il prend. «Ce n'est pas au Conseil fédéral à porter l'affaire à l'Assemblée fédérale, puisqu'il est compétent et qu'il croit avoir bien décidé; c'est au canton qui croit que nous avons outrepassé nos attributions ou que nous avons mal décidé que le recours à l'Assemblée fédérale incombe». Il reviendra à la charge plusieurs fois, jusqu'en 1855, Genève ne se pliant que difficilement aux mesures adoptées à l'égard de certains réfugiés politiques.

Le Canton de Vaud, mécontent du traité de commerce conclu avec la Sardaigne en 1851, accuse lui aussi le Conseil fédéral d'usurper les droits de l'Assemblée fédérale et prétend que c'est aux cantons qu'il appartient de statuer sur l'application du droit de libre établissement. Observant qu'il est rare qu'un traité conclu dans un intérêt général ne froisse ou ne blesse des intérêts particuliers, le Conseil fédéral relève que s'il «se laissait guider uniquement par les réclamations divergentes des localités, l'adoption d'aucune mesure dans l'intérêt général de la Confédération ne serait possible» et il en appelle à la solidarité confédérale des Vaudois.

Le Conseil fédéral se heurte également aux cantons sur un autre point. Quand il décide, pour éviter des complications avec les voisins de la Confédération, d'éloigner de la frontière les étrangers qui sont au bénéfice de l'asile, et de les répartir entre les cantons, plusieurs de ces derniers, et parmi les plus importants, protestent et vont jusqu'à renvoyer dans les cantons voisins, de leur propre autorité, les réfugiés qui leur avaient été attribués.

La politique extérieure de la Confédération est limitée à des domaines assez étroits et ses représentants à l'étranger ont pour tâche essentielle de s'occuper des intérêts du commerce et de l'industrie suisses. Si, depuis le XVI^e et le XVII^e siècles, des négociants suisses sont présents sur toutes les grandes places de commerce étrangères ce n'est qu'à partir de 1798 que la Suisse ouvre des consulats. En cinquante ans, jusqu'en 1848, on en compte quarante-cinq, dont trente en Europe, quatorze en Amérique et un en Algérie. De 1850 à 1865, en quinze ans, il en est créé trente-trois, dont dix-sept en Amérique, cinq en Asie, deux en Afrique, deux en Australie et sept en Europe. L'initiative en revient presque toujours à des Suisses établis à l'étranger, aux Chambres de commerce cantonales ou, en ce qui concerne en particulier le Japon, à des groupements comme l'Union Horlogère, le Conseil fédéral et les Chambres se montrant en général très réservés. Un rapport du Département Politique du 30 mars 1854 dresse le panorama de la représentation de la Suisse à l'étranger, mise en question par les deux Chambres. Il en justifie la modestie — «Die Kraft der Republik liegt in ihrem Innern und nicht in äusserem Schein» —, et fait sienne la remarque de Chateaubriand: «Le temps des ministres est passé, celui des consuls est de retour.» C'est en vertu de cette politique que la Suisse n'aura jusqu'en 1865 qu'un seul ministre plénipotentiaire, à Paris (simple chargé d'affaires de 1848 à 1856), et deux chargés d'affaires, à Vienne depuis 1848 et à Turin depuis 1861. Plutôt que de nommer un chargé d'affaires à Washington, on préférera allouer une indemnité supplémentaire au Consul général dans cette ville, «attendu que, résidant au siège du Gouvernement de l'Amérique du Nord», sa position «lui occasionne des dépenses que n'ont pas à supporter d'autres consuls». Ce sont donc les consuls qui jouent jusqu'en 1865 un rôle décisif pour favoriser les échanges commerciaux de la Suisse, comme pour la défense des intérêts des émigrants.

Pendant cette même période d'une quinzaine d'années, deux nouveaux ministres — des Etats-Unis et du Mexique — et trois chargés d'affaires — de Parme, du Brésil et du Wurtemberg — viennent s'ajouter aux onze représenta-

tions diplomatiques déjà accréditées en Suisse, et le Conseil fédéral accorde l'exequatur à vingt-sept consuls, dont huit représentent les intérêts de pays extra-européens.

Si, avant 1848 déjà, deux ou trois traités de commerce ont été conclus par la Confédération, ils se multiplient entre 1850 et 1865. Non sans peine, car le système douanier suisse ne facilite pas les négociations. Système fiscal destiné à faire face aux frais de rachat des droits et péages qui existaient avant 1848 à l'intérieur du pays et à fournir en même temps un petit excédent pour les besoins du pouvoir central, il repose sur le libre-échange le plus absolu, avec cette particularité d'être uniforme, le même pour tous les produits, sans égard à leur provenance.

A l'exception de la Grande-Bretagne, avec laquelle un traité de commerce est signé en 1855 déjà, les interlocuteurs de la Confédération craignent son expansion industrielle, et le manque de souplesse de la Suisse favorise leurs réflexes protecteurs. En 1862, le Conseil National découvre que «la Suisse, qui pendant de longues années a seule porté le drapeau du libre-échange et lui a seule donné asile, se trouve justement lésée et froissée au plus haut degré dans ses intérêts par les événements qui sont destinés à préparer le triomphe de ses propres principes», et se prononce pour l'adoption de tarifs différentiels permettant d'appliquer la clause de la nation la plus favorisée. Le traité conclu avec la France en 1865, après des années de discussions, consacre cette politique.

Avec les Etats-Unis, qui ont fait les premiers, en 1850, des ouvertures pour un traité d'établissement et de commerce, les difficultés viennent de ce que la Constitution fédérale garantit aux seuls citoyens chrétiens la liberté d'établissement, l'égalité devant la loi et le libre exercice du culte. Pour finir, en 1855, il est convenu que les citoyens américains et suisses «seront admis et traités sur un pied d'égalité réciproque dans les deux pays lorsque cette admission et ce traitement n'auront rien de contraire aux dispositions constitutionnelles ou légales tant fédérales que des Etats et des Cantons». Henri Druet, qui avait poussé à la conclusion du traité, était satisfait de cette réserve. «Il ne faut pas se le dissimuler, écrit-il en 1852, cette république fédérative qui va tous les jours croissant, qui a les yeux dirigés vers le monde entier, qui fait maintenant une expédition au Japon dans l'intérêt de son commerce, après avoir accompli la guerre contre le Mexique pour reculer les limites de son territoire, cette vaste, active et puissante Confédération voudra prendre position partout, avoir ses citoyens, ses établissements, ses comptoirs, ses factories, son pavillon sur toutes les parties du globe, dans l'intérêt de sa politique et de son influence, aussi bien que dans celui de son agriculture, de son industrie, de son commerce et de sa navigation.»

La suppression du service étranger, qui jouait un rôle important dans la vie économique des cantons, a tari une source de revenus alors que le paupérisme demeure, entre 1840 et 1860, un problème grave. L'exportation du citoyen se poursuit sous une autre forme, celle des travailleurs agricoles et des manœuvres outre-mer, les plus souvent dans des conditions épouvantables. Les consuls de Suisse au Havre ou à New York, à Mexico, à Sydney ou à Rio de Janeiro, signalent les abus dont ils sont témoins et s'indignent de ce que certaines communes financent le départ de leurs bourgeois indigents pour qu'ils ne tombent pas à la charge de la collectivité. Le Conseil fédéral considère l'émigration comme étant l'affaire des cantons; il s'abstient soigneusement de s'en mêler et rejette toute démarche directe à ce sujet auprès des autres gouvernements; les représentants de la Suisse à l'étranger ne sont autorisés qu'à

faire éventuellement connaître les plaintes qui pourraient provenir de tel ou tel canton.

Dans un contexte européen en mutation et dans une Suisse où les formes de l'Etat se sont modifiées, les fondements de la politique extérieure demeurent toujours la défense de l'indépendance et de la neutralité. Ces principes sont confrontés à plusieurs crises. Avec l'Autriche, c'est en 1853 que la tension est la plus forte, après l'attentat de Milan et au moment où le Tessin expulse une vingtaine de capucins lombards. La fermeture de la frontière tessinoise, l'expulsion de cinq mille Tessinois de Lombardie, le refus du Conseil fédéral de donner à l'Autriche des assurances pour l'avenir, la menace d'une occupation du Tessin, la rupture des relations diplomatiques évitée de justesse, témoignent de la gravité de la situation.

Plus délicate que le conflit avec l'Autriche, l'affaire de Neuchâtel, en 1856, risque de provoquer la guerre. Accablé par l'étranger de conseils et de menaces, hésitant sur la marche à suivre mais soutenu par une opinion publique unanime dans sa politique de défense des droits de la Suisse, le Conseil fédéral parvient toutefois à assurer l'entière indépendance de Neuchâtel vis-à-vis du Roi de Prusse.

Au moment, en mars 1859, où la guerre va éclater en Italie entre la France et l'Autriche, le Conseil fédéral déclare très fermement que «la Suisse défendra et maintiendra par tous les moyens dont elle dispose l'intégrité et la neutralité de son territoire» et qu'elle «accomplira cette mission envers tous également». Le Général Dufour lui avait conseillé de «saisir cette occasion d'asseoir le principe de la neutralité sur des bases inébranlables. On n'y croit pas encore [...] Ce n'est que par des faits que nous pourrions détruire les fâcheuses impressions qu'a produites le passage des troupes alliées en 1815 à travers la Suisse. Il ne faut reculer devant aucun sacrifice d'argent, et d'hommes au besoin, pour prouver à l'Europe que les temps ont changé et que la neutralité de la Suisse n'est pas un mot vide de sens et écrit seulement sur le papier. » C'est en reconnaissant l'impartialité de cette politique de neutralité que la France et l'Autriche choisissent Zurich pour y négocier la paix.

Quand Napoléon III, après avoir solennellement déclaré au Corps législatif, le 5 novembre 1863, que «les traités de 1815 ont cessé d'exister», propose la réunion d'un Congrès européen et convie la Suisse à y participer, le Département politique pèse longuement le pour et le contre. La Suisse étant pour la première fois invitée à l'égal des plus grands Etats, il estime qu'il serait «une faute de ne point prendre acte du précédent». Une acceptation offrirait «l'avantage d'être présents si les grands intérêts de l'ordre social européen sont mis en délibération», alors qu'un refus aurait pour effet d'isoler la Confédération. En faisant les réserves que sa neutralité impose à la Suisse, à savoir «que le Congrès soit réellement européen [...], que chaque Etat demeure libre d'accepter ou de ne pas accepter les résolutions qui pourraient intervenir», et qu'il soit bien précisé que les traités de 1815 ont conservé, en ce qui concerne la Suisse, «toute leur force et leur valeur», le Conseil fédéral donne son aval à la participation de la Suisse à une conférence que l'Angleterre jugera inutile et qui n'aura pas lieu.

Durant les années que couvre cette première tranche des *Documents diplomatiques suisses*, toute l'activité des autorités fédérales en matière de politique étrangère reflète une double préoccupation.

Tout d'abord, celle de la mise en place, pour la Suisse, de relations structurales avec d'autres Etats, par le biais de traités de commerce et d'établissement, de conventions postales ou télégraphiques, d'accords consulaires. La

volonté de fixer, de codifier les relations que l'on entretiendra avec l'étranger dans un moyen ou un long terme tend à définir la place d'un Etat, à l'intégrer dans un groupe, et par là, en officialisant les relations, à en assurer la reconnaissance, à en sanctionner l'existence. Une fois le «réseau» établi, il s'agit d'appliquer les décisions prises, bilatérales ou multilatérales. Ce sont les relations de ce genre qui caractérisent la vie courante, les échanges de chaque jour avec les autres Etats. L'examen de cet aspect des relations internationales est particulièrement éclairant. La négociation de tels traités implique un travail considérable, qui oblige à examiner, à connaître, à prendre en compte les problèmes dans leur globalité. Elle suscite des avis de divers milieux ou de secteurs géographiques, culturels, économiques, qui élaborent des états de situation, des statistiques, à un moment donné. Elle permet une meilleure appréciation des intérêts et des forces en présence, donc une meilleure connaissance du pays.

Parallèlement, le Département politique et le Conseil fédéral doivent faire face à un certain nombre d'affaires conjoncturelles, doivent examiner et régler des problèmes ponctuels, qui peuvent échapper à ce qu'ont prévu les traités, qui posent des questions particulières et auxquels il faut trouver des réponses appropriées. Les informations qui ressortent de l'examen de ce genre d'affaires offrent une vision souvent plus partielle, mais non dépourvue d'intérêt.

La conjonction de ces deux approches du comportement de la Suisse dans ses relations avec l'étranger permet également d'appréhender la Confédération dans sa complexité, et fait ressortir à la fois les enjeux intérieurs de la construction d'un Etat et les défis extérieurs auxquels il est confronté.

Chexbres, mars 1988

JEAN CHARLES BIAUDET
FRANÇOISE NICOD